

Łukasz Jakubiak

Uniwersytet Jagielloński

lukasz.jakubiak@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6219-8161>

Francuski system rządów z perspektywy sześćdziesięciu lat stosowania Konstytucji V Republiki

The French System of Government from the Perspective of Sixty Years of Application of the
Constitution of the Fifth Republic

Abstract: The paper concerns the system of government adopted in the French constitution of 1958 and its evolution in subsequent years. Some attention is given to the origins of the Fifth Republic, which was perceived by the most important creators of the aforementioned constitution as a renewed parliamentary regime. The evolution of this system took place in two ways. First of all, its shape has been set by some constitutional amendments (e.g. the introduction of the general presidential election as well as the shortening of the presidential term to five years). Secondly, these changes have been complemented by the practice of exercising power (e.g. the emergence of informal political responsibility of the government to the head of state). The unwritten rules of political life have consequently become an equally important component of the system of government. This, in turn, contributes to some differences as to how the system of government applied under the Fifth Republic should be defined. At the constitutional level the regime still seems to be quite close to the parliamentary model, but in political practice it gains the characteristics of semi-presidentialism based, inter alia, on double political responsibility of the cabinet.

Keywords: the Fifth French Republic, system of government, parliamentarianism, semi-presidentialism, political responsibility, head of state, government, parliament

Słowa kluczowe: V Republika Francuska, system rządów, parlamentaryzm, semiprezydencjalizm, odpowiedzialność polityczna, głowa państwa, rząd, parlament

1. Wprowadzenie

W 2018 roku minęło sześćdziesiąt lat od uchwalenia konstytucji V Republiki. W porównaniu z poprzednimi aktami konstytucyjnymi Francji obowiązująca ustawa zasadnicza wykazuje się wysoką trwałością (jak dotąd dłużej obowiązywały tylko ustawy konstytucyjne regulujące ustrój III Republiki), co samo w sobie może skła-

niać do wniosku o powodzeniu przygotowanego u schyłku lat 50. ubiegłego wieku gaullistowskiego projektu ustrojowego. Sześć dekad, które upłynęły od jego realizacji, spowodowało jednak, że pierwotna konstrukcja konstytucyjna uległa w wielu punktach istotnym przekształceniom. Nie były one w każdym przypadku wynikiem zmian wprowadzanych do konstytucji w oparciu o przyjęte procedury rewizyjne. Na taką ewolucję oddziaływały m.in. orzecznictwo (czego dowodzi najlepiej wypracowanie przez Radę Konstytucyjną koncepcji bloku konstytucyjnego), głoszone przez najważniejszych przywódców politycznych idee ustrojowe czy też partyjne konfiguracje większościowe na poziomie parlamentarnym, które – jeśli odbiegały od profilu politycznego prezydentury – mogły generować daleko idące, choć wciąż pozwalające na powrót do *status quo ante*, procesy akomodacyjne. Te ostatnie wydają się szczególnie istotne, bowiem miarą trwałości określonego, odzwierciedlonego w konkretnym akcie konstytucyjnym porządku ustrojowego jest zdolność adaptowania się do zmieniających się okoliczności politycznych, wpływających na całokształt systemu politycznego danego państwa¹.

W warunkach ustroju zainaugurowanego w 1958 roku wśród istotnych, choć niekoniecznie równie ważnych, „momentów ustrojowych” można wymienić m.in. „nowe narodziny” V Republiki w związku z wprowadzeniem powszechnych wyborów prezydenckich i zapoczątkowanej wieloletniej konfiguracji proprezydencko oddziałującego „efektu większościowego” (*fait majoritaire*), czyli układu zapewniającego całej dualistycznej egzekutywie trwałe i przewidywalne wsparcie większości parlamentarnej² (1962); utratę władzy przez obóz centroprawicy, w którym stałym, choć niekoniecznie dominującym, komponentem pozostawali gaulliści i objęcie władzy przez krytyczną wobec V Republiki lewicę (1981); wystąpienie pierwszego okresu koabitacji, której jedną z konstytutywnych cech stanowiło polityczne rozbitcie władzy wykonawczej (1986); podjęcie działań zmierzających do petryfikacji układu politycznie jednolitej egzekutywy poprzez skrócenie kadencji prezydenta do pięciu lat oraz inne powiązane z tym zmiany normatywne (2000-2001); wreszcie dokonanie najszerzej zakrojonej nowelizacji konstytucji V Republiki pod hasłem modernizacji funkcjonujących dotąd instytucji i rozwiązań ustrojowych (2008). Wspólnym mianownikiem sygnalizowanych wyżej modyfikacji, przekształceń, adaptacji albo momentów sprawdzenia jakości ustanowionych instytucji pozostaje ich bliższy lub

- 1 Na temat akomodacyjnych właściwości systemów rządów zob. szerzej: J. Szymanek, Modernizacja i akomodacja konstytucyjnych systemów rządów we współczesnych systemach politycznych, „Politeja” 2007, nr 7, s. 147-182.
- 2 W takim ujęciu „efekt większościowy” jest traktowany *sensu largo*, czyli jako synonim tzw. prezydencjalizmu większościowego (*présidentialisme majoritaire*) – układu zakładającego, że nie tylko rząd, ale także prezydent ma oparcie w ugrupowaniu lub koalicji dysponujących bezwzględną większością mandatów w izbie zdolnej do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej. „Efekt większościowy” w tym znaczeniu jest przeciwieństwem koabitacji; zob. O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 604-608.

dalszy, ale zawsze dostrzegalny związek z funkcjonowaniem systemu rządów (traktowanego jako układ organów władzy wykonawczej oraz ustawodawczej ze szczególnym uwzględnieniem struktury łączących je powiązań), jakkolwiek trzeba mieć na względzie, że niektóre z wymienionych uwarunkowań wiązały się ze zmianami konstytucyjnymi lub ustawowymi, a inne można postrzegać jako uwarunkowania *stricte* polityczne lub jedynie jako formę weryfikacji zastosowanych rozwiązań normatywnych w praktyce sprawowania władzy. *Notabene* to właśnie synteza „twardych” czynników instytucjonalnych oraz „miękkich” zjawisk politycznych zadecydowała o specyfice systemu rządów V Republiki, a w szczególności wpłynęła na kierunki jego trwającej już sześć dekad ewolucji.

Zasadniczym celem artykułu jest zatem dokonanie syntetycznego przeglądu konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych komponentów francuskiego systemu rządów, dzięki czemu możliwe będzie ustalenie, w jakim stopniu na jego obecną formułę złożyły się uwarunkowania pozaprawne, które niekiedy były następstwem zmian normatywnych, a niekiedy leżały u ich podłoża, a w jakim aktualna pozostaje literalnie odczytywana ustawa zasadnicza. Można postawić tezę, że następstwem kilkudziesięcioletniej ewolucji stało się ewidentne odejście od pierwotnej, wyrażonej w samym tekście z 1958 r., koncepcji ustrojowej, przy czym należy w tym widzieć raczej efekt długotrwałego i wielowarstwowego procesu, a nie wyłącznie jeden, z góry zaprojektowany i punktowo zrealizowany zabieg z zakresu „inżynierii konstytucyjnej”, prowadzący do nagłej redefinicji przyjętych założeń. Powstaje jednocześnie pytanie o trwałość schematu funkcjonowania instytucji ustrojowych umiejscowionych w obrębie systemu rządów, dla którego sama litera konstytucji nie tworzy jedynego punktu odniesienia. Interpretacja prezydencka, która obowiązuje nieprzerwanie od zakończenia w 2002 r. trzeciego okresu koabitacji, wydaje się utwierdzać w przekonaniu, że zachodzące modyfikacje przyniosły już utrwalone rezultaty. Nie pozostaje to zresztą bez wpływu na występujące w literaturze przedmiotu różnice zdań co do sposobu definiowania aktualnego systemu rządów V Republiki, który w szczególności w opinii autorów francuskich wykazuje nadal dostrzegalne związki z ustrojem parlamentarnym, a zdaniem innych – tu dominują autorzy anglosascy – zrywa z parlamentaryzmem, stając się wręcz podręcznikową postacią modelu semiprezydenckiego. Kwestia stosowanego nazewnictwa również nie powinna więc zostać pominięta, a przyjmowane w tym zakresie propozycje warto potraktować jako narzędzie przydatne do opisu samej ewolucji V Republiki. Rozstrzygnięcie sygnalizowanych wyżej zagadnień wymaga przyjęcia określonej perspektywy metodologicznej, u podstaw której leży założenie, że systemu rządów nie powinno się sprowadzać do wymiaru czysto konstytucyjnego, lecz należy go identyfikować w oparciu o różnorodne czynniki pozaprawne, które mogą niekiedy znacząco „zdeformować” jego czysto konstytucyjną strukturę. Wskazane podejście badawcze wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku V Republiki Francuskiej, której realnie funkcjonujący system rządów zyskiwał na przestrzeni minionych sześciu dekad zróżnicowaną

charakterystykę. Przyjęta perspektywa badawcza nawiązuje w pewnej mierze do zaproponowanej przez Marie-Anne Cohendet koncepcji „systemu zróżnicowanych uwarunkowań” (*système de variables déterminantes*), zwracającej uwagę na istnienie różnego rodzaju czynników zewnętrznych w stosunku do tekstu konstytucji (np. orzecznictwo konstytucyjne, ale także struktura systemu partyjnego czy też wpływ samych aktorów politycznych, np. prezydentów, premierów etc.). Tworzą one otoczenie ujętych w konstytucji mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych, rzutując tym samym na finalny kształt całego systemu politycznego³.

2. Pierwotna formuła systemu rządów w konstytucji z 4 października 1958 roku

Mając na względzie konstytucyjną płaszczyznę systemu rządów, można wyrazić pogląd, że ustawa zasadnicza V Republiki została zbudowana na dwóch filarach. Były nimi dalece zracjonalizowana wersja systemu parlamentarnego, przewidująca wyraźnie wzmocniony (w stosunku do rozwiązań znanych z okresu III i IV Republiki) status ustrojowy rządu wobec parlamentu, połączony z wyraźnym wyeksponowaniem pozycji prezydenta, który zaczął być postrzegany jako zwornik instytucji państwa wyposażony w narzędzia mocnego, instytucjonalnego arbitrażu politycznego. Oba kierunki zmian zostały mocno wyeksponowane przez Michela Debré, jednego z czołowych twórców ustroju V Republiki, w wystąpieniu przed Radą Stanu z 27 sierpnia 1958 r., w którym zostały syntetycznie zestawione rezultaty prac konstytucyjnych. Ówczesny minister sprawiedliwości mocno uwypuklał konieczność odnowienia ustroju parlamentarnego, a nawet wskazał na potrzebę jego faktycznego stworzenia, gdyż – jak mówił – „z wielu powodów Republice nigdy się to nie udało”⁴. Choć nowa konstytucja nie była dziełem jednego autora, to sam Debré stał za koncepcją racjonalizacji parlamentaryzmu w obrębie relacji między rządem a parlamentem, co miało nastąpić m.in. poprzez limitację zakresu materii ustawowych czy też zreorganizowanie procedury legislacyjnej⁵. Idące za tym wzmocnienie egzekutywy kosztem legislatury służyłoby podstawowemu celowi zabiegów racjonalizacyjnych, czyli stabilizacji rządu poprzez zapewnienie równowagi pomiędzy władzami – równowagi, która w warunkach niestabilnego systemu niezracjonalizowanego (przede wszystkim w okresie III Republiki, a częściowo także tej powołanej w 1946 r.) pozostawała ewidentnie zaburzona. W obrębie zrewidowanego modelu parlamentarnego mieściły się także koncepcje prezentowane przez innych projektodawców konstytu-

3 M.-A. Cohendet, *Le système de variables déterminantes*, (w:) *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien 2008, s. 119-134.

4 Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 roku, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 229.

5 *Ibidem*, s. 231-232.

cji, w tym samego Charles'a de Gaulle'a, który z kolei skupiał się głównie na drugim, „prezydenckim” filarze nowego ustroju. Choć w jego ujęciu pozycja głowy państwa miała ulec zdecydowanemu wzmocnieniu, to jednak taka rewolucja z pewnością nie szłaby na tyle daleko, by wiązać się z zupełnym porzuceniem rygorów systemu parlamentarnego⁶. Na długo przed przystąpieniem do reformy ustrojowej z 1958 r. de Gaulle mocno akcentował potrzebę wzmocnienia prezydentury w dwóch aspektach – dzięki odbudowaniu prawa do rozwiązania parlamentu oraz wprowadzeniu możliwości odwołania się do suwerena w drodze referendum⁷. Oba te obszary aktywności można postrzegać właśnie przez pryzmat roli głowy państwa jako politycznego arbitra, który interweniuje w sytuacjach szczególnych, a nie lidera władzy wykonawczej, permanentnie i aktywnie uczestniczącego w procesie rządzenia. Na przywiązanie de Gaulle'a do reguł systemu parlamentarnego z wyraźnie zaznaczoną pozycją głowy państwa wskazywało również prezentowane przez niego podejście do newralgicznej z punktu widzenia struktury systemu rządów kwestii politycznej odpowiedzialności gabinetu. W trakcie prac nad konstytucją V Republiki ówczesny premier jednoznacznie zakwestionował możliwość odgrywania przez prezydenta roli inicjatora zmian personalnych w obrębie rządowego członu egzekutywy, wyrażając pogląd, że jedyną formą odpowiedzialności politycznej gabinetu jest ta egzekwowana przez legislaturę⁸. Takie ujęcie korespondowało *notabene* z wymogami dotyczącymi nowej konstytucji, określonymi na początku czerwca 1958 r. przez parlament IV Republiki. W kwestii struktury systemu rządów fundamentem było właśnie utrzymanie zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed legislaturą, co równało się odrzuceniu modelu prezydenckiego⁹.

6 W słynnym przemówieniu z Bayeux wygłoszonym 16 czerwca 1946 r. de Gaulle mówił, że do prezydenta miało należeć pełnienie funkcji arbitra ulokowanego „ponad podziałami politycznymi (*au-dessus des contingences politiques*)”, a miał ją realizować „czy to poprzez głos doradczy czy, w momentach poważniejszego kryzysu, poproszenie narodu o podjęcie decyzji w drodze wyborów”; zob. Wystąpienie w Bayeux, 16 czerwca 1946 r., (w:) V Republika Francuska. Idee..., s. 86. Naszkicowany wówczas obraz władzy prezydenckiej był podtrzymywany w kolejnych latach poprzedzających powołanie ostatniego rządu IV Republiki, na którego czele stanął właśnie de Gaulle, oraz rozpoczęcie prac nad konstytucją z 1958 r.

7 Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe, Kraków 2012, s. 70-78.

8 Podczas posiedzenia Konstytucyjnego Komitetu Konsultacyjnego z 8 sierpnia 1958 r. de Gaulle stwierdził: „Premier jest odpowiedzialny przed parlamentem, a nie przed szefem państwa w odniesieniu do tego, co dotyczy sytuacji politycznej (*conjoncture politique*). Zasadniczą rolą szefa państwa jest zapewnienie właściwego funkcjonowania władz publicznych. (...) Jeśli premier wystąpi z wnioskiem o odwołanie jednego ze swoich ministrów, prezydent Republiki podpisuje dekret, ale inicjatywa w przedmiocie tej decyzji nie jest podejmowana przez niego samego (*n'est pas prise de son propre chef*)”; zob. Travaux préparatoires de la Constitution du 4 Octobre 1958. Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel, Paris 1960, s. 118.

9 O. Gohin, Droit..., s. 573-578.

Idea odnowy systemu parlamentarnego w dwóch zasadniczych obszarach, czyli relacji pomiędzy rządem a parlamentem oraz zakresu władzy prezydenckiej, stanowiła zatem syntezę koncepcji ustrojowych głoszonych z jednej strony przez Debré, a z drugiej – przez samego de Gaulle'a, czyli dwóch najważniejszych, choć nie jedy-nych, architektów nowej konstrukcji konstytucyjnej. Oba uzupełniające się, bo dotyczą-ące różnych aspektów systemu rządów, kierunki myślenia znalazły odbicie w tekście konstytucji uchwalonym we wrześniu 1958 r. Sfery aktywności prezydenta i rządu zo-stały w nim jasno rozdzielone. Pierwszemu powierzona została rola arbitra oraz gwa-ranta właściwego działania władz publicznych (art. 5), natomiast drugiemu – zadanie określania i prowadzenia polityki (art. 20). Co szczególnie istotne z punktu widze-nia późniejszej praktyki ustrojowej, w konstytucji w żaden sposób nie uregulowano odpowiedzialności rządu przed prezydentem, utrzymując – choć w wersji mocno zracjonalizowanej – występującą także dwóch poprzednich republikach odpowie-dzialność parlamentarną. Dymisja gabinetu mogła zatem nastąpić wskutek uchwa-lenia wotum nieufności, nieudzielenia wotum zaufania (art. 50 w związku z art. 49 ust. 1 i 2) albo złożenia rezygnacji przez samego premiera (art. 8 ust. 1). Głowa pań-stwa nie była wybierana w głosowaniu powszechnym, a przez kolegium elektorskie. Wybory powszechne były wówczas postrzegane jako niezbyt przystające do systemu parlamentarnego, w którym przyjmuje się przecież model prezydentury arbitrażo-wej, nawet jeśli miał to być arbitraż zakładający duży stopień aktywizmu głowy pań-stwa¹⁰ (o nieprzyjęciu zasady powszechności zadecydowały jednak także czynniki sytuacyjne, związane z istnieniem Unii, a następnie Wspólnoty Francuskiej i ewentu-álną koniecznością przeprowadzania takich wyborów na całym jej obszarze¹¹). Nie-które kompetencje prezydenckie zostały zwolnione z wymogu kontrasygnaty, przy czym same w sobie nie dawały one możliwości bieżącego kierowania sprawami pań-stwa, a raczej możliwość interwencji w szczególnych okolicznościach (np. rozwiąza-nie Zgromadzenia Narodowego, korzystanie z nadzwyczajnych uprawnień w razie zagrożenia państwa, występowanie z orędziami do izb parlamentu). Wskazane wy-żej elementy konstrukcyjne nie pozostawiały wątpliwości, że głoszona przez twórców konstytucji idea podtrzymania ustroju parlamentarnego doczekała się realizacji, przy czym równocześnie dokonano zrewidowania dotychczasowego proparlamentarnego paradygmatu ustrojowego. Wykreowany system rządów nawiązywał wskutek tego do pierwotnej odmiany parlamentaryzmu, tj. parlamentaryzmu dualistycznego, w ra-

10 F. Decaumont, *L'élection du Président de la République*, (w:) *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXXe anniversaire*, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988, red. D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi, Paris 1992, s. 148-149.

11 Z drugiej wszakże strony, nawet wybór dokonywany przez kolegium elektorskie można uznać – mimo odrzucenia powszechności – za krok w stronę wzmocnienia prezydentury, skoro sygna-lizowało to – jak pisze J. Szymanek – „odejście od wyborów zamkniętych w parlamencie”; zob. J. Szymanek, *Myśl polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Prawa Kon-stitucyjnego” 2017, nr 3, s. 89.

mach którego pozycja głowy państwa pozostawała wciąż mocno zaznaczona, z czym wiąże się fakt, że ministrowie byli podwójnie odpowiedzialni politycznie (jeszcze przed głową państwa, a już przed parlamentem). Pod rządami konstytucji V Republiki skutkowało to odwróceniem wcześniejszej tendencji, czyli znanego z okresu III i IV Republiki zjawiska zaawansowanej politycznej neutralizacji prezydentury, stanowiącego jedno ze znamion alternatywnej, a obecnie często uważanej za wyjściową czy wręcz za modelową, formuły ustroju parlamentarnego, tzn. parlamentaryzmu monistycznego¹².

3. Zmiany normatywne i ich wpływ na konstrukcję systemu rządów po 1958 roku

W ciągu przeszło sześćdziesięciu lat obowiązywania konstytucja V Republiki była nowelizowana dwadzieścia cztery razy, najczęściej z zastosowaniem właściwego trybu rewizyjnego przewidzianego w jej art. 89. Do wyjątków należało wykorzystywanie innych rozwiązań proceduralnych. Poważne kontrowersje – zarówno wśród uczestników życia politycznego, jak i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego – budziło stosowanie w tym celu referendum ustawodawczego regulowanego w art. 11. Właśnie w tym trybie została zrealizowana jedna z najbardziej znaczących nowelizacji konstytucji z 1958 r., a mianowicie dokonane w 1962 r. wprowadzenie zasady powszechności w odniesieniu do personalnej obsady urzędu prezydenckiego¹³. Wycofanie się z dotychczasowych mechanizmów elekcyjnych sygnalizowało, mimo że nie towarzyszyły temu żadne zmiany dotyczące zakresu uprawnień głowy państwa, istotną zmianę w odniesieniu do realizowanego modelu władzy prezydenckiej. Na dalszy plan miała tym samym zejść wizja prezydentury zarysowana przez de Gaulle'a w okresie prac nad konstytucją z 1946 r., a następnie podtrzymywana w okresie utworzonej nią IV Republiki, gdy obóz gaullistowski pozostawał poza głównym nurtem życia politycznego¹⁴. Na aktualności traciła bowiem oparta na art.

12 Szerzej na ten temat zob. Ph. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 2015, s. 196-204.

13 Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, „Journal Officiel de la République Française”, 7 X 1962, <https://www.legifrance.gouv.fr> (30.01.2019). Zmiana była podyktowana przekonaniem de Gaulle'a, że dotychczasowy sposób wyboru głowy państwa, ze względu na udział kolegium elektorskiego nie dający odpowiednio silnej legitymacji społecznej piastunowi tego stanowiska, nie będzie właściwy w odniesieniu do jego następców. Ci bowiem, inaczej niż sam de Gaulle, nie dysponowaliby silną legitymacją wpływającą z działalności politycznej poprzedzającej ustanowienie nowych instytucji ustrojowych, w szczególności w okresie II wojny światowej; zob. J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la Ve République 1958-2007*, Paris 2007, s. 84-85.

14 Bernard Chantebout mówi w tym kontekście o zjawisku „ponownego pisania” (re-écriture) konstytucji V Republiki, przez które rozumie m.in. odejście od podstawowych reguł semantycznych

5 konstytucji idea głowy państwa jako ponadpartyjnego arbitra zdystansowanego od procesu rządzenia państwem w jego bieżącym wymiarze, a wskutek tego mającego odgrywać – jak mówił Debré we wspomnianym przemówieniu przed Radą Stanu – rolę zwornika instytucji ustrojowych¹⁵. Zmianę optyki w tym względzie unaoczniała wizja prezydentury przedstawiona przez de Gaulle’a podczas konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r.¹⁶, a zatem kilkanaście miesięcy po wprowadzeniu powszechnej elekcji prezydenckiej (jakkolwiek pierwsze takie wybory odbyły się dopiero po zakończeniu siedmioletniej kadencji de Gaulle’a, w 1965 r.). Ówczesny prezydent, choć dostrzegał odrębny status premiera w obrębie władzy wykonawczej, a tym samym także różnice dzielące system francuski od amerykańskiego modelu prezydenckiego, dawał do zrozumienia, że liderem egzekutywy ma być głowa państwa, a rząd winien koncentrować się przede wszystkim na wykonywaniu polityki prezydenckiej. Stanowiło to jasny sygnał wskazujący na odwołanie się do koncepcji hierarchicznie skonstruowanej władzy wykonawczej, w której premier nie stoi na czele uniezależnionej od prezydenta struktury rządowej, lecz pozostaje mu podporządkowany z tej racji, że ten ostatni jest także zwierzchnikiem egzekutywy. Niebagatelną rolę odgrywał w tym względzie właśnie tryb wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym. Jak bowiem stwierdził de Gaulle, „niepodzielna władza państwowa (*autorité indivisible de l'État*) jest w całości powierzona prezydentowi przez lud, który go wybrał”, a źródłem kompetencji realizowanych przez rząd jest delegacja prezydencka. Co więcej, do prezydenta miało należeć prawo zmiany rządu¹⁷, a przecież tekst konstytucji nie pozostawiał i nadal nie pozostawia wątpliwości, że jest do tego potrzebne wcześniejsze złożenie wniosku przez samego premiera. Trudno więc nie zgodzić się z opinią, że w takim ujęciu dwuwładza w obrębie egzekutywy nie była dopuszczalna¹⁸. W takich warunkach rząd nie mógł bowiem występować jako konkurencyjny względem głowy państwa ośrodek polityczny¹⁹.

stosowanych w prawoznawstwie; zob. B. Chantebout, *La Constitution française*. Propos pur un débat, Paris 1992, s. 41-42.

- 15 Warto odnotować opinię, którą w doktrynie francuskiej formułują Gérard Conac oraz Jacques Le Gall. Ich zdaniem nowa gaullistowska interpretacja roli prezydenta „wykracza znacznie poza artykuł 5, nawet w jego najbardziej ekstensywnej wykładni (*déborde de beaucoup l'article 5, même dans son interprétation la plus extensive*)”; zob. G. Conac, J. Le Gall, *Article 5*, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009, s. 260.
- 16 Conférence de presse tenue au Palais de l'Élysée, 31 janvier 1964, (w:) Charles de Gaulle. *Discours et messages*, t. 4: *Pour l'effort 1962-1965*, Paris 1970, s. 167-188.
- 17 *Ibidem*, s. 172.
- 18 E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 138.
- 19 Zdaniem Jeana-Louisa Debré poglądy przedstawione podczas konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r. sygnalizowały rozpoczęcie „pryncypatu” (*principat*) odznaczającego się silnym jednoosobowym przywództwem politycznym, które nie mogło mieć konkurencji w obrębie władzy wyko-

Nowelizacje konstytucji, które następowały w kolejnych dekadach, nie powodowały zasadniczych przewartościowań w układzie stosunków między legislatywą a egzekutywą oraz w obrębie samej władzy wykonawczej. Jak się okazało, zmian tego typu nie generowały przekształcenia zachodzące na arenie rywalizacji politycznej, w tym dojście do władzy krytycznych wobec rządów centroprawicy oraz samej konstytucji V Republiki partii lewicowych, a także doświadczenie pierwszej koabitacji. Wprawdzie w ostatnich latach drugiej kadencji prezydenckiej François Mitterrand podjął próbę wieloaspektowej reformy ustrojowej (przygotowanej przez tzw. komitet Vede-la)²⁰, jednak ostatecznie zgłoszone propozycje nie zostały, w zdecydowanej większości, wprowadzone w życie. Praktyka funkcjonowania politycznie podzielonej władzy wykonawczej przyczyniła się jednak do niezwykle istotnej z punktu widzenia mechanizmów działania instytucji V Republiki nowelizacji z 2000 r., której efektem było skrócenie długości mandatu prezydenckiego z siedmiu do pięciu lat²¹. Podobnie jak wprowadzeniu powszechnych wyborów prezydenckich, zmianie tej nie towarzyszyły inne modyfikacje konstytucyjnej pozycji głowy państwa. Po prawie dwudziestu latach od sygnalizowanej nowelizacji można jednak stwierdzić, że jej wpływ na funkcjonowanie francuskich urządzeń ustrojowych pozostaje niebagatelny. Politycznym kontekstem jej przeprowadzania było trwające wówczas zjawisko koabitacji (rozpoczętej w 1997 r., a zakończonej po upływie pełnej pięcioletniej kadencji Zgromadzenia Narodowego). Celem było takie profilowanie układów politycznych będących wynikiem elekcji prezydenckich i parlamentarnych, by utrwalić konfigurację przeciwną, czyli polityczną jednorodność prezydenta, rządu oraz większości parlamen-

nawczej. Wymieniony autor wskazuje jednocześnie na ewidentną zmianę stanowiska w kwestii architektury systemu rządów w porównaniu z tymi, które de Gaulle wyrażał jeszcze w okresie prac nad konstytucją V Republiki; zob. szerzej: J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Issy-les-Moulineaux 2015 (reprint wydania z 1974 r.), s. 274 -277.

20 Jak zauważa Katarzyna Kubuj, prezydent Mitterrand zainicjował praktykę powoływania specjalnych zespołów eksperckich, mających na celu wypracowanie zmian konstytucyjnych. Były one ustanawiane także przez jego następców na tym stanowisku; zob. K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej*. Przedmiot, tryb, kontrola, Warszawa 2018, s. 169.

21 *Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000, relative à la durée du mandat du Président de la République*, „Journal Officiel de la République Française”, 3 X 2000, www.legifrance.gouv.fr (30.01.2019). Nastąpiła w ten sposób rezygnacja z kadencji siedmioletniej, która występowała także w okresie III i IV Republiki (wprowadzono ją w 1873 r.). Pomimo zmian ustrojowych zachodzących w związku z utworzeniem IV, a następnie V Republiki, rozwiązanie wprowadzone kilka lat po upadku II Cesarstwa wykazało się zatem dużą trwałością. W pierwszej połowie lat 70. ubiegłego wieku ówczesny prezydent Georges Pompidou podjął wprowadzić ideę skrócenia mandatu prezydenckiego do pięciu lat (wtedy jeszcze praktyka koabitacji nie była znana), ale ze względu na układ sił politycznych reforma nie została zrealizowana. Na temat siedmioletniej kadencji prezydenckiej w ustroju francuskim zob. szerzej: J.-P. Camby, 1873-1973: cent ans de septennat, „Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, nr 4, s. 945-951.

tarnej. Co więcej, towarzyszyła temu istotna zmiana na poziomie ustawowym²², która polegała na odwróceniu kolejności wyborów prezydenckich i parlamentarnych, tak aby te pierwsze odbywały się krótko przed drugimi (w 2002 r. najpierw miało dojść do elekcji parlamentarnej, a w krótkim czasie do prezydenckiej, co – nie licząc specyficznych wyborów z 1958 r. – wcześniej nie wystąpiło). Obie modyfikacje miały w połączeniu powodować, by taka sekwencja odtwarzała się automatycznie w odstępach pięcioletnich, co w poprzednich dekadach skutecznie uniemożliwiała siedmioletnia kadencja prezydencka. Wprawdzie wskazany automatyzm mogłyby zaburzyć przyspieszone wybory prezydenckie lub rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, ale poczynawszy od 2002 r., gdy po raz pierwszy zaczęły oddziaływać efekty wskazanych zmian normatywnych, sytuacja tego rodzaju nie miała miejsca. W rezygnacji ze stosowania art. 12 konstytucji, który reguluje instytucję rozwiązania Zgromadzenia Narodowego (po raz ostatni nastąpiło to w 1997 r.), można *notabene* widzieć pośredni wpływ omawianych zmian na funkcjonowanie systemu rządów. W związku ze zrównaniem kadencji prezydenckiej i parlamentarnej oraz ich równoległym trwaniem praktyczne znaczenie tego instrumentu uległo zminimalizowaniu²³.

Oceny z punktu widzenia oddziaływania na relacje w trójkącie prezydent – rząd – parlament wymaga także najobszerniejsza jak do tej pory nowelizacja konstytucji V Republiki, czyli zmiany wprowadzone ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki²⁴. Ich podstawą były propozycje przedstawione w raporcie tzw. komitetu Balladura²⁵, który powstał z inicjatywy ówczesnego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Część zmian bazowała na zgłoszonym kilkanaście lat wcześniej projekcie wspomnianego komitetu Vedela. Nowelizacja z 2008 r. nie doprowadziła do redefinicji podstawowej struktury systemu rządów, wyznaczonej mechanizmami egzekwowania odpowiedzialności politycznej gabinetu. Nie takie też były cele reformy.

22 Loi organique no 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, „Journal Officiel de la République Française”, 16.05.2001, www.legifrance.gouv.fr (05.02.2019).

23 Należy zaznaczyć, że poczynawszy od rozpoczęcia okresu *alternance*, a więc gdy urząd prezydencki objął Mitterrand, wskazana regulacja zaczęła być stosowana w celu uzyskania lub przywrócenia politycznej tożsamości całej dualistycznej egzekutywy wspartej większością w Zgromadzeniu Narodowym. Potwierdziła to praktyka rozwiązywania izby pierwszej z lat 1981, 1988 oraz 1997; zob. szerzej: Ł. Jakubiak, Przesłanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 57-70.

24 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, „Journal Officiel de la République Française”, 24.07.2008, www.legifrance.gouv.fr (27.01.2019).

25 Une Ve République plus démocratique, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, www.ladocumentationfrancaise.fr (29.01.2019). Szerzej na temat efektów prac komitetu Balladura zob. M. Olszewski, Komitet Refleksji i Propozycji dotyczących Zmian i Zrównoważenia Instytucji V Republiki, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 279-294.

Dokonane zmiany, widziane z tej perspektywy, nie oznaczały zatem przełomu, jakkolwiek dotyczyły one także relacji pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Ważnym elementem reformy było osłabienie mechanizmów parlamentaryzmu zracjonalizowanego, które miało służyć wzmocnieniu pozycji ustrojowej parlamentu, a jednocześnie limitacji statusu rządu jako beneficjenta rozwiązań racjonalizacyjnych. Miano dzięki temu osiągnąć zapowiadany przez projektodawców efekt w postaci „równoważenia instytucji” (*rééquilibrage des institutions*)²⁶. Modyfikacje nie ominęły również głowy państwa, jakkolwiek i w tym przypadku nie zachwiały one podstawami systemu rządów. Za tego rodzaju zmiany trudno bowiem uznać na przykład ustanowienie kontroli Rady Konstytucyjnej nad stosowaniem nadzwyczajnych uprawnień prezydenckich z art. 16 konstytucji czy też przyznanie głowie państwa prawa osobistego występowania przed parlamentem zebrany w formie kongresu (art. 18 ust. 2)²⁷. Wymaga jednak podkreślenia, że w odniesieniu do prezydenta propozycje zgłoszone w poprzedzającym prace parlamentarne raporcie komitetu Balladura szły nieco dalej. Projektowano bowiem przyznanie mu zadania „określania polityki narodu” przy pozostawieniu rządowi jedynie wąsko pojętej funkcji wykonawczej w tym zakresie (postulowana zmiana art. 5 i art. 20 konstytucji), co miało w założeniu odzwierciedlać tendencje ujawnione w praktyce rządzenia. Odmienne od dotychczasowego rozłożenie akcentów w obrębie egzekutywy nie zostało jednak podtrzymane na dalszych etapach reformy²⁸.

- 26 Za przykład zmian idących w tym kierunku może posłużyć ograniczenie możliwości przyjmowania ustaw bez głosowania w Zgromadzeniu Narodowym, zachodzącej, gdy premier wiąże – na podstawie art. 49 ust. 3 konstytucji – kwestię zaufania do rządu z przyjęciem określonego tekstu. Wskazany mechanizm, tak głęboko ingerujący w proces ustawodawczy, jest uważany za jeden z najbardziej znamienitych instrumentów z zakresu parlamentaryzmu zracjonalizowanego; zob. szerzej: J. Gicquel, *Savegarder l'article 49, alinéa 3!*, (w:) J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution?*, Paris 2011, s. 287-292. Innym z aspektów reformy było na przykład ograniczenie monopolu premiera w zakresie decydowania o zwołaniu mieszanej komisji parytetowej celem uzgodnienia przez obie izby jednolitego brzmienia procedowanego tekstu ustawy (art. 45 ust. 2). Na temat wpływu reformy z 2008 r. na pozycję szefa rządu zob. szerzej: A. Vidal-Naquet, *La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif?*, (w:) J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (red.), *Un parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris 2012, s. 141-156.
- 27 Szerzej na temat zmian odnoszących się do urzędu prezydenckiego, a przeprowadzonych w 2008 r. zob. Ł. Jakubiak, *Zmiany w pozycji ustrojowej prezydenta Francji po przyjęciu ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 roku o modernizacji instytucji V Republiki*, „Politeja” 2012, nr 21, s. 355-364.
- 28 W liście skierowanym do byłego premiera Édouarda Balladura Sarkozy sygnalizował potrzebę „uwzględnienia ewolucji, w wyniku której prezydent Republiki stał się *de facto* szefem władzy wykonawczej”, jakkolwiek proponowane zmiany w obrębie art. 5 i 20 nie zyskały uznania ówczesnej głowy państwa; zob. List do Édouarda Balladura, (w:) V Republika Francuska. *Idee...*, s. 376. Warto też nadmienić, że choć w raporcie komitetu Balladura zmierzano do sygnalizowanego osłabienia konstytucyjnej pozycji rządu względem prezydenta, to nie zaproponowano modyfikacji przepisów odnoszących się do kwestii politycznej odpowiedzialności gabinetu. Wydaje się

4. Konstytucyjny systemu rządów a praktyka ustrojowa

Do specyficznych cech systemu rządów V Republiki należy zaliczyć właściwe mu zdolności adaptacyjne, przez co konstrukcja czysto konstytucyjna uległa w ciągu kilku dekad obowiązywania aktualnej ustawy zasadniczej znaczącym, choć nieformalnym, przekształceniom. Oddziaływanie czynników pozaprawnych stworzyło *de facto* drugi, po regulacjach normatywnych, filar realnie funkcjonującego systemu rządów. Wystąpienie tego rodzaju uwarunkowań mogło jednak także pozostawać – i niekiedy pozostawało – bardzo mocno sprzężone z wymiarem konstytucyjnym, o czym świadczy najlepiej wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich, które przyczyniły się z kolei do następującego w kolejnych dekadach procesu polaryzacji przestrzeni rywalizacji partyjnej (*bipolarisation*)²⁹. Tworzone dzięki temu stabilne większości parlamentarne leżały u podstaw trwającego nieprzerwanie do 1986 r. „efektu większościowego” działającego na rzecz obu ośrodków władzy wykonawczej³⁰. W ciągu dwudziestu czterech lat konsekwentnego utrzymywania się takiej formuły ustrojowej nastąpiło utrwalenie lub wykreowanie powiązań instytucjonalnych, które nie miały bezpośrednich podstaw w tekście konstytucji. Chodzi tu zasadniczo o pozakonstytucyjną odpowiedzialność polityczną rządu przed prezydentem. Jak pokazała praktyka zapoczątkowana w okresie prezydentury de Gaulle’a, rządy ustępowały nie tyle z inicjatywy samego premiera, co zgodnie z oczekiwaniami głowy państwa, dla której zmiana gabinetu stanowiła część realizowanej strategii politycznej. Praktykę taką można było zaobserwować już w początkowych latach V Republiki. Inicjatywa prezydencka tłumaczyła dymisję pierwszego premiera V Republiki – Michela Debré, a następne lata potwierdziły jedynie, że podległość rządu prezydentowi stała się akceptowanym przez polityków należących do gaullistowskiego obozu rządzącego paradygmatem ustrojowym. Obowiązywał on nawet wtedy, gdy pomię-

jednak, że skoro głowa państwa miała określać politykę, a rząd jedynie ją wdrażać, to logicznym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie konstytucyjnie regulowanej odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem o analogiczną odpowiedzialność przed prezydentem (konstytucjonalizacja odpowiedzialności podwójnej). Wskutek tego głowa państwa mogłaby rozliczać rząd, który nie wykonuje swoich konstytucyjnych obowiązków w zakresie realizacji prezydenckiego programu politycznego.

29 B. Chantebout, *La Constitution...*, *op. cit.*, s. 54.

30 Z procesem przekształceń przestrzeni rywalizacji politycznej na skutek stosowania powszechnych wyborów głowy państwa, które do tej rywalizacji wprowadzały komponent prezydencki jako istotny punkt odniesienia dla konkurujących ze sobą ugrupowań, należy wiązać zjawisko prezydencjalizacji francuskich partii politycznych. Te ostatnie zaczęły być bowiem postrzegane przede wszystkim jako zaplecze dla polityków ubiegających się o prezydenturę. Można w tym widzieć godny uwagi aspekt oddziaływania konstytucyjnego systemu rządów V Republiki, ale też jeden z elementów kształtujących jego finalną, całościową (a więc również pozakonstytucyjną) postać; szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Zjawisko prezydencjalizacji partii politycznych we francuskim systemie partyjnym*, (w:) M. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, Toruń 2013, s. 449-469.

dzy prezydentem a premierem rysowały się wyraźne różnice zdań co do projektowanej linii politycznej, a szef rządu dążył do wzmocnienia swojej pozycji względem głowy państwa (o czym świadczy dymisja powołanego przez Georges'a Pompidou rządu Jacques'a Chabana-Delmas w 1972 r.)³¹. Praktyczne potwierdzenie znalazła zatem koncepcja wyrażona przez de Gaulle'a podczas wspomnianej konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r., zgodnie z którą do głowy państwa miało należeć prawo zmiany rządu, którego ówczesny prezydent nie opatrywał żadnymi warunkami (a przede wszystkim pomijał wymóg uprzedniej dymisji składanej przez samego premiera na podstawie art. 8 ust. 1 konstytucji).

Innym wartym uwagi, a powiązanim z wyżej omówionym zjawiskiem ustrojowym było oparcie relacji pomiędzy rządem a parlamentem na filozofii tzw. parlamentaryzmu negatywnego. Przyświeca mu założenie, że gabinet cieszy się dorozumianym poparciem większości parlamentarnej, które można zakwestionować dopiero w drodze skutecznie uchwalonego wotum nieufności. To z kolei oznacza, że – inaczej niż w tzw. parlamentaryzmie pozytywnym – premier nie musi ubiegać się o poparcie parlamentu traktowane jako niezbędny warunek umożliwiający działanie rządu. Parlamentaryzm negatywny powoduje w efekcie, że instytucja wotum zaufania staje się co najwyżej uzupełniającym elementem konstrukcyjnym w relacjach łączących gabinet z parlamentem. Wskazana koncepcja modelowa, gdy zostaje wpisana w logikę działania instytucji V Republiki, zyskuje jednak dodatkowy wymiar wynikający z silnej pozycji konstytucyjnej, a jeszcze silniejszej pozycji faktycznej prezydenta. Praktyka rozpoczęta w połowie lat 60. pokazała bowiem, że rząd jest w konsekwencji postrzegany jako rząd prezydencki, który nie jest zobowiązany do tego, by uzyskać wprost wyrażone zaufanie większości członków izby pierwszej. Na taką interpretację nie pozostaje bez wpływu również sama literatura konstytucyjna. Jej art. 49 ust. 1, choć zakłada ubieganie się przez premiera o zaufanie parlamentu w związku programem lub deklaracją o polityce ogólnej rządu, to jednak nie określa terminu, w którym miałyby to nastąpić. Taka regulacja sprzyjała odstąpieniu od początkowo konsekwentnie stosowanej zasady uzyskiwania poparcia większości parlamentarnej (czynili tak zarówno Michel Debré, jak i – dwukrotnie – Georges Pompidou, który zerwał z taką praktyką dopiero po powołaniu trzeciego rządu, na czele którego stanął w styczniu 1966 r.). Późniejsi premierzy różnie podchodzili do wskazanego przepisu konstytucyjnego, choć trzeba podkreślić, że w większości przypadków w stosunkowo krótkim czasie występowali o zaufanie parlamentu (jednak powołany w 1969 r. na stanowisko premiera Jacques Chaban-Delmas dopiero po prawie trzech miesiącach)³². Z takiej praktyki rezygnowali najczęściej ci premierzy, którzy stawali na czele działających jedynie kilka tygodni rządów, które powoływano bezpośrednio po wyborach prezydenckich

31 G. Thevenon, *La Ciquième République. Vie politique française*, Lyon 2016, s. 75-77.

32 J.-C. Colliard, Article 49, Article 50, Article 51, (w:) *La Constitution de la République ..., op. cit.*, s. 1249-1250.

a przed wyborami parlamentarnymi wynikającymi czy to z rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, czy to z kalendarza wyborczego (np. Pierre Mauroy w 1981 r., Michel Rocard w 1988 r. czy też François Fillon w 2007 r.)³³. Pozostając na stanowisku premiera i tworząc po wyborach parlamentarnych kolejne gabinety (mające działać w dłuższej perspektywie czasowej), z reguły decydowali się w krótkim czasie wystąpić o zaufanie izby pierwszej na podstawie art. 49 ust. 1³⁴. Tak czy inaczej, powoływanie rządu nie było interpretowane jako działanie integralnie związane z instytucją wotum zaufania, a gabinety zaczęły być uznawane za wystarczająco legitymizowane przez samego prezydenta³⁵. Taką perspektywę podtrzymywała także praktyka dymisji rządów, które były składane zarówno po wyborach parlamentarnych, jak i prezydenckich, chociaż w obu przypadkach nie było i nie ma takiego konstytucyjnego wymogu³⁶. Dodatkowo uwydatniało to realizowane w praktyce założenie, zgodnie z którym głowa państwa powinna dysponować pełną swobodą w zakresie kreowania układów rządowych (chyba że dochodziło do koabitacji).

Analizowane wyżej mechanizmy działania systemu rządów zostały wykreowane w warunkach politycznej jednorodności egzekutywy o centroprawicowej orientacji politycznej, która utrzymywała się w latach 60. i 70. W kolejnej dekadzie system rządów funkcjonujący na tych zasadach przechodził dwa testy. Pierwszy był wynikiem zmiany opcji rządzącej, która nastąpiła w efekcie podwójnego zwycięstwa lewicy w 1981 r. – François’a Mitterranda w wyborach prezydenckich, a Partii Socjalistycznej – w parlamentarnych. Do władzy doszły wówczas formacje krytyczne wobec tak samej konstytucji z 1958 r., jak i – tym bardziej – proprezydenckich mechanizmów faktycznego działania systemu rządów. Na porządku dziennym stała więc kwestia ewentualnej korekty dotychczas stosowanych reguł funkcjonowania całej konstrukcji ustrojowej. Pierwsze pięcioletnie rządy lewicy pokazały jednak, że zasadniczo francuska lewica dostosowała się do ukształtowanego pod rządami gaullistów paradygmatu prezydenccyjnego. Rządy pozostały więc *de facto* gabinetami prezydenckimi, które miały realizować politykę zgodną z oczekiwaniami głowy państwa. Zapowiedź podtrzymania takich założeń padła już w orędziu Mitterranda z 8 lipca

33 Można w tym widzieć dodatkowy argument za tezą, że w V Republice przyjęła się koncepcja gabinetów prezydenckich, ponieważ wskazane rządy „międzyelektoralne” reprezentowały, o ile dochodziło do alternacji władzy w obrębie prezydentury, opcję polityczną nowo wybranej głowy państwa, a nie dotychczasowej, i wciąż istniejącej większości parlamentarnej. W takich warunkach uzyskanie zaufania parlamentu mogło być co najmniej problematyczne.

34 J.-C. Colliard, Article 49, Article 50, Article 51, (w:) *La Constitution de la République...*, *op. cit.*, s. 1249-1250.

35 Podkreślenia wymaga zatem, że niektórzy premierzy o zaufanie parlamentu nie ubiegali się nawet wtedy, gdy ich gabinety działały w dłuższej perspektywie czasowej (np. Pierre Messmer w 1972 r. i Édith Cresson w 1991 r.); zob. *ibidem*, s. 1249.

36 W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 175. Trzeba jednak zaznaczyć, że dymisja rządu po wyborach parlamentarnych, nawet jeśli nie jest regulowana konstytucyjnie, wynika z samej logiki parlamentarnego systemu rządów.

1981 r., w którym nowo wybrany prezydent wskazywał, że jego zobowiązania wyborcze stanowią „kartę działalności rządowej”. Co więcej, powołując się na wynik wyborów parlamentarnych, uznał zarazem, że zobowiązania te stały się także „kartą działalności legislacyjnej”³⁷, co jasno wskazywało, że rząd i parlament były postrzegane jako organy mające realizować prezydencką linię polityczną. Politycy lewicowego obozu rządzącego podtrzymywali także gaullistowskie założenie o podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu. Przekonanie o jej obowiązywaniu wyraził wprost Pierre Mauroy, premier z lat 1981-1984. Także jego socjalistyczni następcy na tym stanowisku potwierdzili aktualność tego paradygmatu, składając dymisje na życzenie głowy państwa³⁸. Taka optyka nie różniła się od tej, która była przyjmowana w okresie urzędowania trzech poprzednich prezydentów szeroko pojętej centroprawicy (gaulliści, prawica liberalna) – Charles’a de Gaulle’a, Georges’a Pompidou oraz Valéry’ego Giscarda d’Estaing.

Realną zmianę polityczną, przynajmniej jeśli chodzi o urzeczywistniany w praktyce system rządów, miało za sobą pociągnąć dopiero zjawisko koabitacji, będące wynikiem częściowej (a nie – jak w 1981 r. – całkowitej) alternacji władzy, która objęła jedynie segment parlamentarno-rządowy, z wyłączeniem prezydenckiego. Wyborom parlamentarnym z 1986 r., które przyniosły zwycięstwo centroprawicy, nie towarzyszyła już bowiem elekcja prezydencka. Działał tu efekt o dwa lata dłuższej kadencji głowy państwa. Zasadniczym następstwem koabitacji stało się ujawnienie w praktyce zupełnie nowego wariantu funkcjonowania instytucji V Republiki. Deklarując przywiązanie do litery konstytucji, prezydent Mitterrand powołał rząd wywodzący się z opozycyjnej względem niego formacji politycznej (premierem został Jacques Chirac). To z kolei wiązało się z ponownym odczytaniem tekstu ustawy zasadniczej. Co istotne, miała to być interpretacja, która do tej pory nie znajdowała w zasadzie żadnego odzwierciedlenia w praktyce działania systemu rządów. „Powrót do litery konstytucji” nie mógł więc w zasadzie oznaczać powrotu do początkowej, a zarzuconej dopiero z czasem praktyki ustrojowej (jakkolwiek pierwsze lata V Republiki i tak były bardziej „parlamentarne” niż późniejsze). Tak czy inaczej, koabitacja łączyła się ze zjawiskiem parlamentaryzacji systemu rządów, widocznej m.in. przez pryzmat politycznej odpowiedzialności rządu. Nie mogła to już być odpowiedzialność podwójna, ponieważ w zakresie, w jakim wynikała ona jedynie z dotychczasowej praktyki (faktyczna odpowiedzialność przez prezydentem), w warunkach koabitacji traciła znaczenie. Redukcja odpowiedzialności gabinetu do ujętego w konstytucji wymiaru

37 Message de M. François Mitterrand du 8 juillet 1981, (w:) *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, oprac. D. Maus, Paris 1998, s. 129.

38 D. Chagnollaud, J.-L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris 1996, s. 334-335. Jak pisze Adam Jamróz, choć w tym okresie autonomia rządu i premiera była nieco większa, „funkcjonował model jednolitej egzekutywy z prezydentem na czele”; zob. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 29.

parlamentarnego dobrze ilustrowała oddziaływanie konfiguracji politycznie podzielonej władzy wykonawczej na strukturę systemu rządów. To samo dotyczyło zresztą także innych jego aspektów. Wśród nich na uwagę zasługuje przede wszystkim rewaloryzowanie rządu, który zyskał wreszcie możliwość określania polityki państwa zgodnie z art. 20 konstytucji (jakkolwiek prezydent wciąż silnie oddziaływał na politykę zagraniczną i obronność). Trzeba jednak wyraźnie zastrzec, że koabitacja nie pozostawiła – mimo że powtórzyła się jeszcze dwukrotnie – trwałych efektów ustrojowych (nie licząc, rzecz jasna, zmian normatywnych, dla których stała się punktem odniesienia). Ograniczoną rezonansowość praktyki funkcjonowania politycznie podzielonej władzy wykonawczej można dostrzec, mając na względzie okres po 2002 r., w którym doszło do utrwalenia paradygmatu prezydenjalistycznego. W szczególności petryfikacji takiej konfiguracji dowiodły efekty wyborów prezydenckich i parlamentarnych z 2017 r. Wygrana Emmanuela Macrona – kandydata spoza dwóch do tej pory dominujących obozów politycznych – została bowiem potwierdzona wyborem wspierającej go większości (złożonej z deputowanych prezydenckiej formacji o nazwie Republika Naprzód! – *La République En Marche!*, utworzonej, początkowo jako ruch społeczny, zaledwie rok przed elekcją prezydencką)³⁹. Przeprowadzone w latach 2000-2001 proprezydenckie przeprofilowanie mechanizmów wyborczych, które miało na celu uniknięcie kolejnej koabitacji, okazało się na tyle silne, że w 2017 r. było nawet w stanie doprowadzić do zasadniczej modyfikacji struktury systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym (marginalizacja formacji socjalistycznej oraz neogaullistowskiej). Można zatem dojść do wniosku, że właściwa koabitacji parlamentarnej ustroju okazała się jedynie zjawiskiem tymczasowym, trwającym do momentu, w którym przywracano proprezydencko oddziałujący „efekt większościowy”. Choć ostatnie takie przywrócenie z 2002 r. wykazało swoją trwałość, co potwierdziły trzy kolejne sekwencyjnie odbywane elekcje prezydenckie i parlamentarne z lat 2007, 2012 i 2017, ujawnionej wówczas elastyczności systemu rządów⁴⁰, który wykazał swą zdolność do działania w różnych konfiguracji politycznych, trudno jednak nie dostrzegać.

39 J. Evans, G. Ivaldi, *The 2017 French Presidential Elections. A Political Reformation?*, Cham 2017, s. 80-81.

40 Szerzej na temat różnych aspektów „otwartości” konstytucji V Republiki, w tym także zjawiska koabitacji, która „odwróciła relacje w trójkącie rząd – parlament – głowa państwa” zob. J. Szymański, *Souple ou ouverte? Rzec o konstytucji V Republiki*, (w:) M. Granat, K. Wojtyczek (red.), 50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego, Warszawa 2011, s. 9-22.

5. Problem klasyfikacji systemu rządów V Republiki

W zależności od przyjmowanych założeń wyjściowych w odniesieniu do systemu rządów V Republiki stosuje się różne określenia. Odmienne podejścia do tej kwestii wykraczają jednak niekiedy poza same preferencje co do nazewnictwa i mają głębsze podłoże, którego wyznacznikiem jest m.in. ewolucja ustroju zainaugurowanego w 1958 r. Na jego zróżnicowane odczytanie rzutowało przede wszystkim wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich. Maurice Duverger, analizujący właściwości modelu semiprezydenckiego jako nowej formuły ustrojowej, właśnie rok 1962 traktuje jako cezurę wyznaczającą początek takiego systemu pod rządami konstytucji V Republiki. Za niezbędny warunek jego recepcji uznaje się bowiem – bez względu na istniejące w tym zakresie różnice definicyjne odnoszące się do samego pojęcia „semiprezydenccjalizm” – dokonywanie elekcji głowy państwa z zastosowaniem zasady powszechności. To z kolei oznaczało, że przed wskazaną zmianą konstytucyjną V Republika spełniała kryteria ustroju parlamentarnego, jakkolwiek występującego w wariacie z wyraźnie zarysowaną pozycją głowy państwa. W opinii Duvergera w początkowym okresie był to „klasyczny ustrój parlamentarny, który jednak dawał szefowi państwa prerogatywy istotniejsze niż zazwyczaj”⁴¹. Patrząc z tego punktu widzenia, wskazana reforma stała się czynnikiem dopełniającym semiprezydencką konstrukcję ustrojową zapoczątkowaną, choć jeszcze nie w pełni zrealizowaną, w 1958 r. Jej elementami konstytutywnymi miały być również „znaczące kompetencje” prezydenckie oraz dualizm egzekutywy połączony z parlamentarną odpowiedzialnością rządu⁴². Należy zaznaczyć, że ujęcie Duvergera stanowiło wyjściową propozycję zdefiniowania systemu semiprezydenckiego, która w późniejszych latach była zastępowana propozycjami formułowanymi przez innych badaczy. Istotnym problemem stało się określenie zakresu kompetencji prezydenckich wymaganych, by uznać, że dany system rządów jest semiprezydencki. Z tej racji Robert Elgie, autor innej definicji, całkowicie zrezygnował z traktowania uprawnień głowy państwa, czy też w ogóle mierzonej na tej podstawie siły prezydentury, jako wyznacznika tego modelu. Pozostawił on jako kryteria definicyjne wyłącznie dualizm egzekutywy wraz z odpowiedzialnością rządu przed legislatywą oraz właśnie powszechne wybory prezydenckie⁴³. W porównaniu z koncepcją Duvergera zachodzi tu jednak istotna zbieżność polegająca na tym, że również w świetle tego ujęcia ustrój Francji nie był

41 M. Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris 1974, s. 137.

42 Na temat definicji semiprezydenccjalizmu autorstwa Duvergera wraz z charakterystyką państw przyjmujących – zdaniem tego autora – ten model ustrojowy zob. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, t. 8, nr 2, s. 165-187.

43 R. Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford-New York 2011, s. 22-23.

semiprezydencki od samego początku, a stał się taki dopiero po reformie wprowadzającej powszechne wybory głowy państwa.

Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że semiprezycjonalizm traktowany jako zupełnie odrębna, niepowiązana bezpośrednio z parlamentaryzmem lub prezydencjalizmem, formuła ustrojowa nie jest koncepcją przyjmowaną bezdyskusyjnie. Z racji regulowanej konstytucyjnie odpowiedzialności rządu przed parlamentem (choć w wersji mocno zracjonalizowanej) ustrój francuski można nadal zaliczać do kategorii najszerzej definiowanych systemów parlamentarnych, czyli takich, dla których wspólnym mianownikiem pozostaje – niejako w opozycji do prezydencjalizmu – parlamentarna odpowiedzialność rządu. Wymieniona zasada wyraża się w możliwości uchwalenia wotum nieufności, a więc wymaga powoływania gabinetów wywodzących się z większości parlamentarnych, albo przynajmniej przez nie tolerowanych. W przypadku Francji pogląd o istnieniu tak rozumianego ustroju parlamentarnego byłby o tyle uzasadniony, że choć powstanie V Republiki stanowiło – w szczególności na tle dwóch poprzednich republik parlamentarnych – zmianę wręcz paradygmatyczną, to jednak sam system utworzony w 1958 r. był przecież przez jego twórców postrzegany jako odnowiony parlamentaryzm. Co jeszcze istotniejsze, łącznikiem pomiędzy typowym ustrojem parlamentarnym a modelem semiprezydenckim pozostaje traktowany jako przejściowy okres 1958-1962, gdy system rządów nie spełniał wszystkich definicyjnych kryteriów semiprezycjonalizmu, a praktyka ustrojowa (szczególnie w okresie sprawowania urzędu premiera przez Michela Debré) pozostawała, mimo wszystko, najbliższa tej cechującej ustroje parlamentarne, w których głowa państwa pozostaje przynajmniej w jakiejś mierze „wycofana”, tzn. nie uczestniczy na bieżąco w procesie rządzenia.

Trzeba też nadmienić, że – jeśli przyjąć wyrażany w literaturze pogląd Matthew S. Shugarta i Johna M. Careya o dwóch zasadniczych formułach semiprezydenccjalizmu, tj. prezydencko-parlamentarnej (*president-parliamentary*) oraz premierowsko-prezydenckiej (*premier-presidential*), to do systemu rządów V Republiki można, z pewnymi zastrzeżeniami i z uwzględnieniem kontekstu politycznego, stosować oba te określenia. Pierwszy z wyróżnionych modeli zakłada, że rząd jest kolektywnie odpowiedzialny zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem, natomiast drugi opiera się wyłącznie na odpowiedzialności przed legislaturą⁴⁴. Premierowsko-prezydencka, czyli słabsza wersja semiprezycjonalizmu posiada podstawowe cechy strukturalne systemu parlamentarnego, podczas gdy prezydencko-parlamentarna, mocniejsza, uzupełnia je o kluczowy komponent modelu prezydenckiego – odpowiedzialność polityczną ministrów egzekwowaną przez głowę państwa – generując efekt odpowiedzialności podwójnej. Odnosząc te dwie formuły do ustroju V Republiki, można zauważyć, że w wymiarze czysto konstytucyjnym występuje wariant z odpowiedzialnością pojedynczą, natomiast praktyka ustrojowa, wsparta politycz-

44 *Ibidem*, s. 28.

nymi interpretacjami ustawy zasadniczej przekształciła ją w wersję mocniejszą, z zasadniczą rolą prezydenta zdolnego do wymiany rządu z własnej inicjatywy. Tak czy inaczej, brak formalizacji odpowiedzialności rządu przed głową państwa wydaje się najpoważniejszym argumentem za tym, że współczesny francuski system rządów, choć przeszedł znamienne ewolucję, wykształcając i utrwalając mechanizmy nieobecne w płaszczyźnie konstytucyjnej, pozostaje zakorzeniony w konstrukcji zracjonalizowanego systemu parlamentarnego.

Pogląd o utrzymaniu V Republiki w rygorach parlamentaryzmu można spotkać w szczególności we francuskiej literaturze przedmiotu, gdzie ustrój współczesnej Francji postrzega się nie tylko przez pryzmat wyabstrahowanych i uogólnionych definicji systemów rządów, ale też, co zrozumiałe, z uwzględnieniem doświadczeń własnych, tzn. specyfiki samej konstytucji z 1958 r. oraz dalszych przekształceń zachodzących w praktyce ustrojowej. Warto zatem odnotować ujęcie prezentowane w literaturze przez Marie-Anne Cohendet, która ustrój V Republiki zalicza właśnie do kategorii systemów parlamentarnych, przy czym te ostatnie dzieli na dwa podtypy w postaci systemów monoreprezentatywnych (*régimes parlementaires mono-représentatifs*) oraz bireprezentatywnych (*régimes parlementaires bireprésentatifs*). W tych pierwszych głowa państwa (monarchiczna albo republikańska) nie pochodzi z wyborów powszechnych, natomiast w tych drugich jest wybierana – podobnie jak parlament – przez wszystkich uprawnionych obywateli. Nietrudno dostrzec, że w połączeniu z akcentowaną przez Cohendet zasadą odpowiedzialności rządu przed legislaturą system parlamentarny bireprezentatywny pozostaje zbieżny z zaproponowaną przez Elgie liberalną definicją semiprezydencjalizmu, która – jak sygnalizowano wyżej – zupełnie abstrahuje od zakresu kompetencji głowy państwa, a jako warunek wyjściowy traktuje parlamentarną odpowiedzialność rządu (nie musi to więc być odpowiedzialność podwójna). Do stosowania samego terminu „semiprezydencjalizm” cytowana autorka odnosi się zresztą krytycznie, podnosząc, że nie można utrzymywać, że ustroje parlamentarne są definiowane z uwzględnieniem zasady parlamentarnej odpowiedzialności politycznej rządu, a jednocześnie twierdzić, że systemy kwalifikowane jako semiprezydenckie, mimo że posiadają wskazaną cechę, nie mogą być zaliczane do kategorii ustrojów parlamentarnych. Jej zdaniem termin „semiprezydencjalizm” nie zasługuje na aprobatę z tej racji, że sugeruje, iż tego rodzaju systemy nie są częścią znacznie szerszej kategorii pojęciowej, jaką pozostaje model parlamentarny. Stąd też Cohendet utrzymuje, że systemy semiprezydenckie należy ujmować jako podtyp systemów parlamentarnych, a nie rozwiązanie pośrednie pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem, choć jednocześnie dostrzega, że bireprezentatywny ustrój parlamentarny V Republiki może w zależności od sytuacji politycznej funkcjonować w dwóch odmiennych wariantach – parla-

mentarystycznym (*parlementariste*) albo prezydencjalistycznym (*présidentialiste*)⁴⁵. Wskazane terminy są jednak odnoszone nie do formalnej struktury konstytucyjnej, a do mechanizmów politycznych występujących w praktyce sprawowania władzy⁴⁶.

6. Wnioski końcowe

Z perspektywy sześćdziesięciu lat istnienia V Republiki można wyrazić pogląd, że ewolucja systemu rządów zarysowanego w konstytucji z 1958 r. szła dwutorowo. Po pierwsze, decydowały o niej przyjmowane nowelizacje ustawy zasadniczej, przy czym kluczowe znaczenie miała recepcja powszechnych wyborów prezydenckich, które należy uznać za jeden z podstawowych komponentów semiprezydencjalizmu. W konsekwencji, w opinii badaczy proponujących własne definicje tego modelu ustrojowego, ustrój francuski został przesunięty z kategorii systemów parlamentarnych do kategorii systemów semiprezydenckich dopiero po zrealizowaniu wskazanej reformy ustrojowej. Znaczenie nowelizacji z 1962 r. nie ogranicza się jednak wyłącznie do zmiany nazewnictwa, które zresztą – jak sygnalizowano wyżej – wcale nie musi być powszechnie akceptowane. Można ją bowiem traktować jako początek redefinicji modelu prezydentury, która w praktyce miała być wbudowana w schemat hierarchicznego ułożenia stosunków w ramach władzy wykonawczej. Koncepcja głowy państwa jako zwornika instytucji działającego ponad poszczególnymi władzami a zarazem opartej na koncepcji arbitrażu w wersji mocnej, która jednak wciąż zakłada określone zdystansowanie się od bieżącej gry politycznej, w znacznej mierze traciła więc na aktualności (przynajmniej poza okresami koabitacji). Stąd też przeprowadzone prawie czterdzieści lat później skrócenie długości mandatu prezydenckiego i jego dostosowanie do kadencji izby pierwszej można traktować jako dopełnienie nowelizacji z początku lat 60. Pogląd taki wydaje się o tyle uzasadniony, że także ta zmiana oddalała francuską głowę państwa od idei prezydentury *stricto* arbitrażowej. Skrócenie kadencji połączone ze zmianą kalendarza wyborczego oraz

45 M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, Paris 2002, s. 3-6. Wydaje się jednak, że ewidentne związki z systemem parlamentarnym wykazuje przede wszystkim ta wersja semiprezydencjalizmu, która zakłada – tak jak w V Republice – konstytucjonalizację jedynie odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem. Połączenie jej z odpowiedzialnością przed głową państwa oznacza już – jak wskazuje Rafał Głajcar – włączenie do konstytucyjnej struktury systemu rządów podstawowego komponentu modelu prezydenckiego. Warto jednak dodać, że autor ten nie uważa, by „sama zasada odpowiedzialności dzielonej (na głowę państwa i parlament) naruszała pryncypia reżimu parlamentarnego”; zob. R. Głajcar, *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 123-124.

46 W polskiej literaturze przedmiotu zasadność posługiwania się terminem „semiprezydencjalizm” analizuje Jarosław Szymanek, wskazując zresztą na osadzenie tego modelu ustrojowego na podstawach stworzonych przez ustrój parlamentarny; zob. szerzej: J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, (w:) *Systemy rządów...*, *op. cit.*, s. 279-323.

zbieżnością w czasie obu rodzajów elekcji miało bowiem iść w odwrotnym kierunku. Chodziło o to, by francuska prezydentura została integralnie powiązana z budowanymi wokół niej parlamentarnymi konfiguracjami partyjnymi, a w konsekwencji, by stanowiła czynnik, który niejako automatycznie, a więc bez konieczności stosowania korekty dokonywanej poprzez rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, porządkuje francuską scenę polityczną⁴⁷. Pozostałym zmianom konstytucyjnym trudno przyznawać, przynajmniej jeśli chodzi o mechanizmy działania systemu rządów, równie istotne znaczenie. Dotyczy to także obszernej reformy z 2008 r. Będąca jej efektem redukcja mechanizmów parlamentaryzmu zracjonalizowanego miała wyraźnie widoczne granice, co pozwoliło utrzymać typowe tendencje w tym względzie (silna pozycja egzekutywy wobec legislatury). Sama nowelizacja nie doprowadziła również do przebudowy relacji w obrębie władzy wykonawczej poprzez dostosowanie litery konstytucji do praktyki urzeczywistnianej poza fazami dwuwładzy znamionującej koabitację⁴⁸.

Po drugie, o specyfice ustroju współczesnej Francji w niebagatelnej, jeśli nie w decydującej, mierze decydowała praktyka rządzenia, która – szczególnie poza okresami koabitacji – świadczyła o dość znaczącym odejściu od litery konstytucji (prezydent, a nie rząd określał politykę państwa, a ponadto był zdolny do wymuszenia dymisji gabinetu wbrew stanowisku samego premiera, który nie występował w tym zakresie jako inspirator powołania nowego rządu). Dynamika dokonujących się w tej sferze przekształceń wskazywała nawet, że temu czynnikowi należałoby przypisać dużo większe znaczenie niż dość stabilnej, mimo opisanych wyżej zmian, warstwie konstytucyjnej. Z tego punktu widzenia zupełnie podstawową rolę odegrało wykreowanie nie mającej bezpośredniego umocowania konstytucyjnego odpowiedzialności politycznej rządu przed głową państwa. W efekcie konstrukcja odpowiedzialności politycznej gabinetu zyskała charakter podwójny, niejako syntetyzując sformalizowaną odpowiedzialność przed parlamentem oraz niesformalizowaną odpowiedzialność przed prezydentem. Jeśli schemat odpowiedzialności podwójnej traktować jako jedną z cech w pełni ukształtowanego systemu semiprezydenckiego, to właśnie sygnalizowane wykreowanie odpowiedzialności przed głową państwa oznaczało

47 Na ten temat relacji pomiędzy wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi w okresie sześciu dekad V Republiki zob. Ł. Jakubiak, *The convergence of presidential and parliamentary elections in France: analysis of systemic tendencies from the perspective of sixty years of the Fifth Republic*, "Polish Political Science Review" 2019, vol. 48 nr 1, s. 135-154.

48 Warto w związku z tym nadmienić, że również z projektu reformy konstytucyjnej przygotowanego pod auspicjami prezydenta Emmanuela Macrona, a przedstawionego rok po objęciu przez niego urzędu głowy państwa, nie wynika, by jej celem miały być zmiany odnoszące się do podstawowych wyznaczników systemu rządów; zob. *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté au nom de M. Emmanuel Macron, Président de la République, par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018*, www.assemblee-nationale.fr (31.01.2019).

semiprezydencjalizację systemu rządów V Republiki, który na gruncie czysto konstytucyjnym wykazywał przecież cechy wprowadzie proprezydenccko zmodyfikowanego, ale jednak nadal systemu parlamentarnego. Oddziaływanie praktyki ustrojowej sprowadzało się więc do tego, że widoczne związki z parlamentaryzmem uległy ewidentnemu zatarciu, a hierarchiczny układ stosunków w łonie władzy wykonawczej został ugruntowany⁴⁹. To z kolei prowadziło – choć *tylko de facto*, a nie *de iure* – do mocniejszej odmiany semiprezydencjalizmu (wariant prezydencko-parlamentarny), w ramach którego gabinet pozostaje podwójnie odpowiedzialny.

„Efekt większościowy”, który zapewniał głowie państwa oraz politycznie powiązanemu z nią rządowi stabilną większość parlamentarną, stał się jednocześnie kontekstem głębokich przewartościowań, które wynikały z koabitacji, czyli fenomenu postrzeganego nie tylko jako zaistnienie politycznie podzielonej egzekutywy, ale także bardziej całościowo, tzn. jako źródło parlamentaryzacji ustroju V Republiki. Ta ostatnia oznaczała realizację w praktyce tkwiących u jej podstaw reguł konstytucyjnych opartych na mechanizmach systemu parlamentarnego (arbitrażowa rola głowy państwa; rząd, a nie prezydent, określający i realizujący politykę państwa), a więc przynajmniej częściowe, i wyłącznie czasowe, zneutralizowanie efektów politycznych, jakie przyniosło istnienie politycznie jednorodnej, a hierarchicznie zorganizowanej władzy wykonawczej. Jak się wydaje, bez praktyki sprzed 1986 r. zwrot ustrojowy dokonany wskutek koabitacji nie byłby aż tak widoczny. Z drugiej strony ujawniony w ten sposób kolejny z przejawów elastyczności ustawy zasadniczej nie ma już obecnie większego znaczenia. Zmiany normatywne z lat 2000-2001 miały bowiem na celu utrwalenie prezydencjalistycznej konfiguracji systemu rządów, a praktyka ostatnich kilkunastu lat dowiodła, że tego rodzaju zabieg przyniósł oczekiwane rezultaty (jakkolwiek obszerna reforma z 2008 r. nie została wykorzystana do ugruntowania proprezydencckiego profilowania systemu rządów w innych niż dotyczące samej elekcji przepisach konstytucyjnych). Dowodzi tego najlepiej utrzymanie konfiguracji politycznej zgodności prezydenta, rządu i większości parlamentarnej po „podwójnych” wyborach z 2017 r., gdy beneficjentem takiego układu stał się prezydent spoza dwóch głównych obozów politycznych. Siła wyborów prezydenckich jako

49 Taką tendencję dobrze oddaje realizowana w praktyce interpretacja art. 8 ust. 1 (odwoływanie rządu przez prezydenta na podstawie dymisji premiera) oraz art. 49 ust. 1 konstytucji (angażowanie przez premiera odpowiedzialności politycznej rządu w związku z procedurą wotum zaufania parlamentu). Jak wskazuje Pierre Avril, w przypadku pierwszego z wymienionych artykułów termin „odwołuje” (*met fin*) jest odczytywany aktywnie (*est lu énergiquement*), a składanie dymisji jest traktowane jako obowiązek, natomiast w przypadku drugiego, w którym występuje termin „angażuje” (*engage*), stosuje się podejście pasywne (*est lu faiblement*), co oznacza, że premier nie jest zobligowany do ubiegania się o poparcie izby pierwszej. Wymaga podkreślenia, że w obu przepisach używa się trybu orzekającego czasu teraźniejszego, jednak ich odczytanie jest zasadniczo różne; zob. P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997, s. 84.

czynnika porządkującego przestrzeń parlamentarnej rywalizacji międzypartyjnej zgodnie z oczekiwaniami nowo wybranej głowy państwa okazała się wówczas szczególnie wysoka. Wszystko to może prowadzić do wniosku o trwałej stabilizacji francuskiego systemu rządów, który wydaje się obecnie mocno osadzony w paradygmacie prezydenccjalizmu większościowego, traktowanego jako przeciwieństwo koabitacji, choć oczywiście utrzymywanie się takiego efektu w kolejnych latach nie może być traktowane jako przesądzone. Tak czy inaczej, nawet na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że po okresie stabilizacji układu politycznie jednorodnej egzekutywy (od początków V Republiki do pierwszej koabitacji z 1986 r.) oraz periodycznego następowania po sobie obu układów politycznych (1986-2002) nastąpił okres ponownego ugruntowania proprezydenckiego „efektu większościowego” (od 2002 r.), przy czym – inaczej niż przed 1986 r. – efekt taki został osiągnięty nie tyle ze względu na określony profil sceny politycznej, ile wskutek odpowiednio ukierunkowanych zmian normatywnych.

BIBLIOGRAFIA

- Avril P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997.
- Camby J.-P., 1873-1973: cent ans de septennat, „Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, nr 4.
- Chagnollaud D., Quermonne J.-L., *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris 1996.
- Chantebout B., *La Constitution française. Propos pur un débat*, Paris 1992.
- Chevallier J.-J., Carcassonne G., Duhamel O., *Histoire de la Ve République 1958-2007*, Paris 2007.
- Cohendet M.-A., *Le Président de la République*, Paris 2002.
- Cohendet M.-A., *Le système de variables déterminantes, (w:) Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien 2008.
- Colliard J.-C., Article 49, Article 50, Article 51, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.
- Conac G., Le Gall J., Article 5, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.
- Conférence de presse tenue au Palais de l'Élysée, 31 janvier 1964, (w:) Charles de Gaulle. *Discours et messages*, t. 4: Pour l'effort 1962-1965, Paris 1970.
- Debré J.-L., *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Issy-les-Moulineaux 2015 (reprint wydania z 1974 r.).
- Decaumont F., *L'élection du Président de la République*, (w:) D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi (red.), *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXXe anniversaire*, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988, Paris 1992.
- Duverger M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, t. 8, nr 2.
- Duverger M., *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris 1974.

- Elgie R., *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford-New York 2011.
- Evans J., Ivaldi G., *The 2017 French Presidential Elections. A Political Reformation?*, Cham 2017.
- Gicquel J., *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, (w:) J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.) *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution?*, Paris 2011.
- Głajcar R., *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, Paris 2013.
- Jakubiak Ł., *Przesłanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
- Jakubiak Ł., *The convergence of presidential and parliamentary elections in France : analysis of systemic tendencies from the perspective of sixty years of the Fifth Republic*, “Polish Political Science Review” 2019, vol. 48, nro. 1.
- Jakubiak Ł., *Zjawisko prezydencjalizacji partii politycznych we francuskim systemie partyjnym*, (w:) M. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, Toruń 2013.
- Jakubiak Ł., *Zmiany w pozycji ustrojowej prezydenta Francji po przyjęciu ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 roku o modernizacji instytucji V Republiki*, „Politeja” 2012, nr 21.
- Jamróz A., *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Lauvaux Ph., Le Divillec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 2015.
- List do Édouarda Balladura, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Message de M. François Mitterrand du 8 juillet 1981, (w:) *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, oprac. D. Maus, Paris 1998.
- Olszewski M., *Komitet Refleksji i Propozycji dotyczących Zmian i Zrównoważenia Instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté au nom de M. Emmanuel Macron, Président de la République, par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018*, www.assemblee-nationale.fr.
- Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 roku*, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Szymanek J., *Modernizacja i akomodacja konstytucyjnych systemów rządów we współczesnych systemach politycznych*, „Politeja” 2007, nr 7.

- Szymanek J., Myśl polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.
- Szymanek J., Souple ou ouverte? Rzecz o konstytucji V Republiki, (w:) M. Granat, K. Wojtyczek (red.), 50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego, red. M. Granat, K. Wojtyczek, Warszawa 2011.
- Szymanek J., System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność, (w:) J. Szymanek (red.), Systemy rządów w perspektywie porównawczej, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Thevenon G., La Ciquième République. Vie politique française, Lyon 2016.
- Travaux préparatoires de la Constitution du 4 Octobre 1958. Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel, Paris 1960.
- Une Ve République plus démocratique, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, www.ladocumentationfrancaise.fr.
- Vidal-Naquet A., La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif?, (w:) J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (red.), Un parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008, red. J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, Paris 2012.
- Wystąpienie w Bayeux, 16 czerwca 1946 r., (w:) V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.